



深圳学人文库

A Brief History of Significant
Reform and Innovation in Shenzhen

深圳重大改革创新史略 (1979~2015)

付莹◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



A Brief History of Significant
Reform and Innovation in Shenzhen

深圳重大改革创新史略 (1979~2015)

付莹◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

深圳重大改革创新史略：1979-2015 / 付莹著. --
北京：社会科学文献出版社，2017.5
(深圳学人文库)
ISBN 978-7-5201-0396-1

I. ①深… II. ①付… III. ①改革开放-大事记-深圳-1979-2015 IV. ①D619.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 036149 号

· 深圳学人文库 ·

深圳重大改革创新史略(1979~2015)

著 者 / 付 莹

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 孙燕生

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156
地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029
网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.5 字 数：237 千字

版 次 / 2017年5月第1版 2017年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0396-1

定 价 / 68.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

摘 要

目前，关于深圳改革开放历史的研究成果已经相当丰硕，大体上可分为论著、史志两个类型，前者以本地学者的著作（包括编著）和学术论文为代表，主要为学习、研究深圳改革开放历史提供可资借鉴的思路、观点和研究方法；后者以专门的历史编纂机构所编写的年鉴、地方志、区志、行业志、大事记和阶段性的历史总结成果（如30年史）等为代表，主要提供以编年体（兼本末纪事）形式编写的可资佐证史实的详尽资料。一般而言，这些研究成果足可满足通常学习、研究之用。然而，实际中有相当一部分深圳改革开放历史的参与者、见证者，以及对深圳地方历史抱有浓厚兴趣的读者更期待一种脉络清晰，结构合理，“改革”“创新”史实突出，历史叙事既概括又完整的研究成果面世。为此目的，本书在汲取上述两类研究成果的丰厚滋养、兼采二者长处的同时，力争在以下几个方面有所突破。第一，对深圳改革创新史实的提炼突出重要性，所谓“重大”改革创新一说便基于此，具体指对全省、全国有重要影响的事件。第二，突出“改革”“创新”，经过系统的爬梳整理，主要记述在体制、机制方面切实有突破性的变革事件。第三，考虑深圳的“改革”“创新”涉及领域诸多，为避免庞杂、散乱，本书从经济、政治、文化、社会和生态五个方面布局。记述时首先对各部分所涵盖的“改革”“创新”历史进行概括总结，力求从整体上把握其概貌，知其精要，然后条分缕析，逐一展开。第四，突出史的“完整性”，主要记录从1979~2015年的重大改革创新事件。第五，突出“略”的特征，主要以精准、简明的文字较为贴切地反映“改革”“创新”的基本特征。第六，尽可能以注释的形式反映深圳本地学者在“改革”“创新”举措上的代表性及具有一定影响力的观点和见解，做到史实与理论的恰当结合。

目 录

contents

第一章 经济体制改革与运行机制创新	001
第一节 价格管理体制改革与运行机制创新.....	002
第二节 基本建设工程、政府工程管理体制改革与机制创新.....	009
第三节 劳动用工制度改革和用人机制创新.....	016
第四节 分配制度改革.....	022
第五节 土地使用制度、房地产市场管理制度改革.....	030
第六节 商贸、流通体制改革与机制创新.....	043
第七节 金融、外汇、保险管理体制改革与机制创新.....	049
第八节 证券、期货市场管理体制改革与机制创新.....	057
第九节 企业股份制、产权制度改革.....	063
第十节 建立现代企业制度.....	070
第十一节 国有资产管理体制改革.....	076
第十二节 投融资体制改革与机制创新.....	081
第十三节 财税体制改革.....	084
第十四节 社区股份合作公司改革.....	090
第十五节 企业登记、商事登记制度改革.....	096
第二章 政治体制改革与机制创新	102
第一节 行政管理体制改革与机制创新.....	103
第二节 民主政治建设.....	122

第三节 立法改革·····	127
第四节 司法改革·····	139
第三章 文化管理体制的改革与机制创新·····	168
第四章 社会事业改革与机制创新·····	177
第一节 社会保障制度改革·····	178
第二节 社会治理体制改革与机制创新·····	188
第三节 事业单位改革·····	196
第四节 教育体制改革与机制创新·····	202
第五节 医疗卫生体制改革·····	206
第六节 户籍制度改革·····	216
第七节 住房制度、物业管理体制改革·····	223
第五章 生态文明制度建设与体制机制创新·····	229
主要参考文献·····	235

第一章 经济体制改革与 运行机制创新*

深圳经济特区从 20 世纪 80 年代初期为突破旧体制的束缚，主要以市场为取向，以放开物价和改革基建体制为突破口，在工资制度、基建体制、价格体制等方面进行改革以来，先后于 80 年代中期至 90 年代初从局部改革转向全面改革，从单项改革转向系统改革，从初步改革转向深入改革，全面推进了市场取向的经济体制改革^①；于 90 年代中后期转向体制创新和配套改革，在全国率先建立市场经济体制基本框架；于 21 世纪初期以来从深化国企改革、完善国有资产监管体制等方面继续推进经济体制改革；以实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020 年）》《深圳市综合配套改革总体方案》，以及进行国家综合配套改革试验区建设为契机，从深入推进国资国企改革，完善市、区财政体制和投融资体制等方面加快经济体

* “被赋予改革开放试验者和探索者使命的深圳，大规模的体制变革是完成其任务与使命的要求，这个过程是对计划体制的突破和对发达国家市场体制的借鉴、试验、总结、示范，为目标经济体制的形成和效率检验作贡献。”见袁易明《可持续发展路径选择：理论逻辑与实践启示——以深圳经济特区的发展为例》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）第 21 卷 2004 年第 6 期，第 8 页。有学者也认为：“上世纪 80 年代初，当全国还在争论计划和市场关系时，深圳就提出建设资金以引进外资为主，经济成分以发展外资企业为主，经济运行以市场调节为主，产品销售以外销为主。深圳根据中央‘杀出了一条血路来’和‘跳出现行体制之外的指示精神，在面对世界范围内多种目标模式的选择和比较中，先后在价格、流通、外贸、金融、外汇、土地等领域推进了一系列重大改革，率先建立了社会主义市场经济体制。……深圳实践的成功，说到底市场经济的成功。在社会主义条件下，不走计划经济的老路而开市场经济的先河，是深圳成功之所在。”见钟坚《“深圳模式”与深圳经验》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）第 27 卷 2010 年第 3 期，第 27 页。

① 袁晓江：《深圳的实践与我国市场经济的建立》，《马克思主义与现实》（双月刊）2008 年第 6 期。该文认为，深圳经济特区建立时，我国还是计划经济体制。但作为“试验区”的深圳，并无计划经济的束缚。深圳正是利用这个优势，大胆突破，进行市场经济改革试验，从实践上升为政策、较快建立市场经济体制。从这个过程可以很清楚地看到，深圳的实践与我国市场经济的建立有直接的关系，至少加速了我国市场经济建立的进程。

制改革步伐；从率先全国实施商事登记制度改革、改革投融资体制和社会投资管理体制、进行新一轮土地管理制度改革试点、实施第四轮财政体制改革、启动政府全口径预决算管理，以及深化国资国企改革等重点领域及其关键环节入手，加大改革攻坚力度。深圳经济体制改革的诸多实践成果为全国经济体制改革提供了成功样本^①。

第一节 价格管理体制改革与运行机制创新^②

深圳自 20 世纪 70 年代末期尝试突破政府调拨、定价的计划供给体制以来，进行了一系列以建立宏观调控下的市场价格体系与价格体制为目标的价格改革（深圳价格改革的重要任务是突破旧的价格体系，重新构建并不断调整新的价格体系，一方面逐步理顺商品价格的差比价关系，疏导价格矛盾；另一方面，推动生产资料和生产要素进入市场，使价格成为配置生产资料、生产要素的基本手段，从而建立起日益完善的价格体系）。具体表

① 谭刚：《论经济特区对中国渐进式改革发展的独特贡献》，乐正主编《深圳经济发展报告》，社会科学文献出版社，2009，第 163～178 页。该文认为，经济特区是中国渐进式改革模式的重要创新，率先探索、示范推广和持续创新是经济特区对中国渐进式改革发展的独特贡献；经济特区率先探索为中国渐进式改革发展提供了一个具有实践价值和推广经验的成功样本。另，蔡继明：《从体制改革到制度创新——中国改革开放 30 年回顾》，袁易明主编《中国经济特区研究》2009 年第 1 期（社会科学文献出版社，2009，第 105～110 页），该文认为，从传统的计划经济到社会主义市场经济；从单一的公有制多种所有制经济并存乃至非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分；从单一的按劳分配到按生产要素贡献分配，所有这一切，既反映了我国经济转型过程中经济体制的变革，也反映了我国基本经济制度的变迁。这也许正是中国 30 年改革开放所取得的最大成果和最为成功的经验。

② 彭鸿林、邱名训：《深化价格改革 促进科学发展——对深圳特区价格工作先行先试的思考》，《价格理论与实践》2011 年第 2 期。该文将深圳价格改革的有益经验概括为：一是率先放开农副产品价格，实行随行就市，冲破长期的“票证—牌价”体制；二是率先建立价格咨询听证制度，对我国价格决策民主化、科学化具有启蒙意义；三是率先建立管道石油气销售价格与国际市场石油气价联动的定价机制，破解了政府定价如何与灵敏反映市场供求兼容的难题；四是率先实行阶梯水价、超计划加价制度，开启了运用价格杠杆促进资源节约型社会建设的新机制；五是率先按保本微利原则制定污水处理收费标准，把“污染者付费”理念转化成现实的政策，开启了运用价格杠杆促进环境友好型社会建设的新机制；六是率先在水、电等公用事业价格中建立价格调节准备金制度，开启了运用价格杠杆调节垄断行业利润，促其稳健经营的新机制；七是率先实行市政公园门票、低收入家庭免（8 立方米）水费等惠民价格政策，切实减轻群众的价费负担。

现为以下几个方面。率先取消粮油食品凭票供应制度，对放开生活必需品价格实施“差率控制”和“六化”管理的计划指导与市场调节相结合制度；在国内率先建立价格咨询听证制度；率先对自来水价格实行阶梯水价改革，将重要物资直接管理改为规定作价办法或实行利润率控制、行业协调价等间接管理；在国内率先依法进行行政事业性收费和收支两条线管理模式；率先开征排水设施使用费（后更名为污水处理费）；率先出台峰谷电价政策，创新非营利性医疗机构中标药品作价办法、调低医疗机构药品进销差率，以及开展降低医疗服务机构药品销售加价率、建立医疗机构补偿机制的试点改革；率先建立低收入群众临时价格补贴与价格上涨联动机制；率先探索建立独立输配电价体系等，不断为全国价格改革提供可资借鉴的经验^①。纪略如下。

1979年，尝试突破政府调拨、定价的计划供给体制的价格改革。深圳经济特区建立伊始的大规模城市建设对生活、建筑物资的大量需求，与此前资源短缺时期实行政府调拨、定价的计划供给体制形成尖锐矛盾，严重影响深圳的建设与发展。此种情势迫使深圳冒险进行价格体制改革。事实上，当时在计划供给之外还存在合法的、小规模“自由市场”。每当国家计划分配的物资明显供不应求时，此类“自由市场”中的物价瞬间飞涨。政府一度试图用“补贴”办法缓解矛盾，终因财力不足而夭折（当时国有粮店的大米售价是0.14元/斤，而自由市场上的大米价高达0.56元/斤，每斤价差0.42元。如要国家补贴这一差价，若以当时市区人口29万每人每月供应30斤计算，仅大米一项，财政每年需支出4385万元人民币补贴费）。而此时特区农副产品生产基地尚处于创建阶段，规模、供给量均受限，与

^① 深圳市物价局课题组：《深圳价格改革的主要成果和体会》，《南方经济》1999年第2、3期。该文认为，深圳价格改革的主要成果是：大胆放，敢于突破旧的计划价格体制，让价格回到市场交换中去；适时调，不断疏导价格矛盾，理顺价格体系；配套改，大力推进相关改革，保证价格改革顺利实施；重点移，开拓价格管理新领域；间接管，走出“一放就乱”的怪圈；建机制，改进和完善政府的价格管理；依法制，逐步把价格纳入法治化轨道；强力查，打击价格违法，保证正常的价格秩序。深圳价格改革的主要体会是：坚持一个方向，即市场化取向；明确两个任务，即建立适应市场经济客观要求的价格体系和价格管理体制；实现三个转变，即转变政府职能、转变政府价格管理的方式、转变政府价格管理的手段；建立四个机制，即建立市场化的价格形成机制、运行机制、调控机制和约束机制。

内地农副产品流通渠道不够畅通。此种情形说明，改变以往价格统得过死、主要农副产品购销价格倒挂、商品牌价几十年不变的做法，以使商品价格真正体现市场供求变化的时机已然成熟。此次改革的重大风险是放开粮价等极可能引起物价全面上涨导致抢购风潮和社会动乱。

1982年，选择以供求矛盾最为突出的蔬菜、水产品 and 食品三大类商品为突破口，进行“以调为主，调放结合，分步理顺价格体系与价格体制”的价格改革。虽然起初采取的提高主要农副产品收购价格、放开部分商品价格实行随行就市，以及拉开价格档次允许一定幅度的浮动等举措，使居民生活因部分农产品的提价受到一定影响，但随着特区农业的迅速发展和外地农副产品的源源涌入，深圳商品供应情况很快好转，冲高的物价逐步回落。物价部门试探性地放开部分粮、油、肉等价格而引起的抢购现象持续一周左右即止。同年11月1日，国营粮店均贴出不凭粮本购粮，三号大米由每斤0.146元调至0.29元的告示。与此同时，放开食油、猪肉、煤气等4种主要生活资料的价格，由凭证定量供应改为议价购销，允许价格自由涨跌，顺应市场供求关系。这些举措使得生活资料紧缺和商品品种单调的局面发生改变，国内外各类商品和物资纷纷流入深圳市场，供求矛盾迅即得到缓解，市场相对平静，购销正常、商品供应充足。

1983年，深圳市首次提出物价改革的目标是建立国家宏观调控下的市场价格目标模式^①。至1984年10月，对商品价格进行分类分批改革。重点是继续下放管理权限，缩小计划价格品种，扩大自由价格范围，按系统、分行业进行较大范围的改革。具体放开步骤是：先小商品后重要物资；先一般农副产品后日用工业品；先日用消费品后凭证定量供应的商品；先市场紧缺商品后供求平衡商品。

1984年，粮、油等9种主要生活资料的价格也全部放开（这些多属公用事业和居民基本消费品，其价格长期倒挂，财政补贴不堪重负），在全国率先取消了粮油食品凭票供应制度（取消粮食、食用油、猪肉、蔬菜、煤气的购物票证，改为议价购销）。深圳决定取消粮食凭证定量供应主要是基

^① 深圳市工商物价管理志编纂委员会：《深圳市工商物价管理志》，方志出版社，2001，第203页。

于全国农村改革后粮食供应出现恢复性增长的现实，以及国家赋予经济特区率先改革试验特权的政策。虽然如此，但改革者仍有顾虑，主要是担心取消粮食定量供应、适当提高粮价后出现缺粮地区进入深圳抢购的局面，但如采取凭证不限量、限制购买数量，或在特区管理线加强出入特区粮食检查等很可能造成紧张气氛。最终依然决定，令粮食部门多储备粮食，取消粮票，提高价格，敞开供应。由于发挥了价格机制和供求平衡机制的作用，深圳取消粮食凭票供应制度后并没有发生风波。深圳价格体制改革的成功经验迅速在全国推广。当年底，实行市场调节价的商品占社会商品零售额的比重已由1979年的15%上升到80%。同年，对基本建设和生产影响较大的钢材、水泥、木材等生产资料实行部分指令性计划管理，其余生产资料价格也全部实行浮动价。指令性计划管理的几种物资比重也逐年降低，钢材由29.6%下降到3.59%，水泥由24.8%下降至9.3%，木材由54.9%降为4.38%^①。

1988年，对放开的18种生活必需品的价格，实行“管、放、调并重，重点加强对放开价格的间接控制”的物价管理方针，以免出现物价放开后的乱涨价问题。具体实施“差率控制”法和“六化”管理措施。“差率控制”即规定这些商品的进价和销价差率、批发价和零售价的差率，实行计划指导与市场调节相结合；“六化”管理即交易公开化、成交票据化、簿记和度量衡器标准化、市场规范化、管理制度化及价格法制化。至1988年底，全市物价指数开始回落，1989年底比年初下降38.3%。至此，国家宏观计划指导下以市场调节为主的价格模式机制初步形成，改变了以往统得过多、管得过死和商品既不反映价值也不反映供求关系的状况，发挥了价格机制的作用（1993年，国家计委在深圳召开现场会，向全国推广深圳这一价格改革经验）。

1989年，深圳成立“工商物价咨询委员会”，在国内率先建立价格咨询

^① 该时期深圳价格管理体制初步改革的基本经验被认为是“少管多放”。具体举措是：一是“三个突破”，突破一个市场、突破一个价格、突破一个定价权；二是价格应当调节供求；三是缩小工农产品价格剪刀差；四是考虑采取工资与物价挂钩。见梁文森《深圳特区价格体制改革的启示》，《学术月刊》1984年第10期。

听证制度，对重要商品和服务价格的制订或调整进行咨询论证。

1990年，深圳率先对自来水价格实行阶梯水价的改革措施，即实施分级递增收费办法。

1991年，深圳除对粮食、部分医药品及重要生产资料实行差率控制外，其余商品价格全部放开（取消64种商品的价格控制目标责任制）。同年起，将政府价格管理的重点转移到非商品价格，主要是：对行政事业性收费进行全面清理，取消了不合法的收费项目，严格规范收费主体项目和标准，实行两证一簿一票和年审制度，对经营服务性收费严格审批收费标准，整治收费秩序，规范收费行为。对物业管理、中介服务等行业规范其服务内容和收费标准。

1992年，深圳对特区商品价格目录进行修订，将市物价管理部门直接管理的商品由17种减少到汽车、钢材、水泥、石油、液化石油气、煤炭、粮食7种。至此，以商品价格调放为重点、理顺商品价格关系为目标的商品价格改革基本完成。同年后期，放开汽车、粮食的价格管制，钢材、水泥、成品油由直接管理改为规定作价办法或实行利润率控制、行业协调价等间接管理。当年，列入市级及市级以上物价管理部门管理的有6种商品、2种敬业服务性收费以及行政事业性收费、教育及医疗收费。

1994年，在电价方面实行价费合并，价内设立电价调节基金。

1995年，改供水成本利润率为净资产利润率。

1996年，《深圳经济特区价格管理条例》颁布实施。对经营者的权利和义务、价格管理机构的职责、价格的制定和管理、价格监督检查、咨询听证制度以及法律责任作出规定，提出对具有流动性、强制性、社会公益性、资源保护性的商品和服务价格实行政府控制价。同年颁布《深圳经济特区行政事业性收费管理若干规定》，在国内率先实行依据法律、法规和规章进行行政事业性收费，同时实行收支两条线管理模式。

1997年，全面推行价格国民待遇政策，取消涉外价格，实行统一价格，改善投资环境。在国内率先开征排水设施使用费（后于2003年4月1日更名为污水处理费）。

1998年，为完善政府价格管理机制，规范价格咨询听证活动，制定实

施《深圳市价格听证暂行办法》，对价格听证的原则、组织、内容、程序等作出具体规定。同时，继续深化公用事业价格改革，其中对电价进行同网同价改革，大幅降低农村居民用电价格，实行城乡用电同网同价。

1999年，重点实施三项物价改革。一是出台《关于肉菜市场“菜篮子”价格管理改革的通知》，取消自1988年起实施的肉菜市场价格差率管理办法；二是出台液化石油气价格改革方案，实施基本价格与校正系数相结合的作价方法，建立起与市场供求变化相适应的液化石油气价格形成机制；三是取消饮食行业中酒水、香烟作价差率管理，规范饮食业经营者的价格行为。

同年，深圳设立水费调节基金、地方电价调节基金，平抑水价和电价；规范各项收费行为，规范供电、水务、公交、电信等公用事业的价格形成和运行机制，在价格自律、价格听证、成本核算、反暴利等方面作出具体规定（见《深圳市物价局关于运用价格杠杆促进我市经济发展的若干意见》），制止低价倾销、价格垄断、价格歧视、价格欺诈等不法行为。

2001年，深圳在国内率先出台峰谷电价试行政策，对大工业用电和蓄冰空调用电实行峰谷电价。

2002年，《深圳市清理收费工作方案》发布实施（2007年修订），在国内率先全面开展收费清理工作；出台《深圳市行政事业性收费管理若干规定》，改变以往行政事业性收费由政府部门审核的模式为政府有关部门成立的审查委员会审查的模式，重要收费开征需经听证程序；居民生活用水由两级阶梯计量水价改为三级阶梯计量，同时设立特种行业用水水价。

2003年，深圳创新非营利性医疗机构中标药品作价办法，调低医疗机构药品进销差率。

2004年，出台《关于发布深圳市行政审批事项清理结果的决定》，取消瓶装燃气销售价格等11项价格审批，保留水利工程供水价格等22项价格审批。

2005年，调整污水处理费及相关价格，首次将收费标准提高到保本微利水平，同时对污水处理实行阶梯价格；调整有线电视资费，在国内率先取消有线数字电视初装费。

2006年，调整停车场、机动车停放服务收费标准，按照停车场类型、区域、停车时段等情况制定不同的收费标准。

2007年，深圳市调降和规范医疗服务价格，整体降价幅度达8.1%；降低公交票价，整体降价幅度达25%以上。

2008年，实施居民生活用气阶梯价格制度。同年，广东省启动全省医疗服务和药品价格改革试点，对原属市场调节价格的常见病处方药分期分批纳入政府价格管理范围，控制药品零售价格总水平；实行药品价格最高限价、实际出厂价格报备和规定流通差率“三控”措施，遏制药品价格不合理上涨。在医疗服务价格改革方面，选择深圳、韶关、湛江三市试点开展降低医疗服务机构药品销售加价率，建立医疗机构补偿机制等。

2011年，深圳建立低收入群众临时价格补贴与价格上涨联动机制。根据《关于建立低收入群众临时价格补贴与价格上涨联动机制的通知》，凡符合下列条件之一，即启动补贴联动机制。一是居民消费价格指数（CPI）同比涨幅连续3个月超过（含）3%；二是食品类价格同比涨幅连续3个月超过（含）7%；三是居住类中水、电、燃料类价格同比涨幅连续3个月超过（含）7%。补贴联动机制启动后，如前述规定情形消失持续3个月，则停止执行；如个别月份CPI或食品、水、电、燃料类价格同比涨幅低于临界点，则暂停发放当月补贴。补贴标准分为两档：当月CPI同比涨幅在3%~5%，或食品类价格（或居住类中水、电、燃料类价格）同比涨幅在7%~10%，每人每月补贴30元；当月CPI同比涨幅超过（含）5%，或食品类价格（或居住类中水、电、燃料类价格）同比涨幅超过（含）10%，每人每月补贴40元。补贴对象为具有深圳市户籍的低保户和优抚对象。

2013年，根据国家发展改革委《价格调控与改革重点工作三年行动计划（2013-2015年）》，针对能源、供水、交通等行业经营成本情况，推进重点领域和关键环节价格改革，提高政府价格监管能力。为此，决定从2014年起建立重要商品和服务价格成本年度调查制度。

2014年，国家发展改革委决定在深圳开展新一轮输配电价改革试点，以探索建立独立输配电价体系，促进电力市场化改革。具体为，将现行电网企业依靠买电、卖电获取购销差价收入的盈利模式改为对电网企业实行

总收入监管。即政府以电网有效资产为基础，核定准许成本和准许收益，固定电网的总收入，并公布独立的输配电价。同时，明确输配电准许成本核定办法，建立对电网企业的成本约束和激励机制。

2015年，调整非居民用气类别和价格，推进价格市场化改革。

第二节 基本建设工程、政府工程管理 体制改革与机制创新

深圳自20世纪80年代初在国内率先实行工程招标投标制度，改变以往行政分配工程项目的管理模式以来，率先实施工程监理制度，实施建设工程在有形交易市场统一发布信息制度，率先试点推行建筑设计责任保险制度及确立监理职业责任保险制度，率先改革资格预审制度及推行低价中标原则，率先推行工程强制担保制度，率先推出政府投资工程预选承包商制度及政府工程集中管理制度，率先施行建设工程招投标市场化改革，率先实施招投标“评定分离”和招投标关口前移改革，率先进行建设工程电子投标招标创新示范及施工安全标准化试点^①。在此过程中，通过了全国第一部地方性招投标法规——《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》、全国第一部关于工程质量管理的地方法规——《深圳经济特区建设工程质量管理条例》、全国第一部有关建设监理工作的地方法规——《深圳经济特区建设监理条例》，率先出台建筑节能的地方法规——《深圳经济特区建筑节能条例》。纪略如下。

1981年，深圳市在国内率先实行基建工程招标投标制度，改变以往行政分配工程项目的管理模式^②。具体从招投标选择深圳第一座商业楼宇——

① 肖松学、王刚：《深圳市招投标制度发展历程探究》，《合作经济与科技》2016年第5期。该文认为，深圳市招投标发展历程分为四个阶段：（一）探索发展阶段（1981~2000）：1. 政府主导、推广期（1981.7~1984.4）；2. 建章立制期（1984.4~1986.4）；3. 法制过渡期（1986.4~1989.1）；4. 法制期（1989.1~2000.1）。（二）规范化阶段（2000~2008）。（三）信息化阶段（2008.5~2011.10）。（四）深圳特色发展阶段（2011年10月至今）。

② 深圳经济特区的开发是以大规模的基建为先导，而深圳对旧体制进行大胆冲击的第一个突破口，也是在基建体制上找到。见陶一桃、鲁志国主编《中国经济特区史论》，社会科学文献出版社，2008，第48页。

国际商业大厦的设计施工方开始。深圳市房地产公司与香港中发大同公司在罗湖小区合作兴建的国际商业大厦是深圳第一座商业楼宇。原承建方由上级安排给一家省属建筑公司负责建造。签订协议书时，该公司提出每平方米造价 550 元。由于香港公司建房资金系银行贷款，故一再要求建筑公司按时及早动工，但后者却提出提高造价至 560 元的要求。因计划体制下上级部门指定的公司不可随便更换，港方无奈只好同意，不过要求其早日开工。但半个月过后对方不仅没有动工，而且又提出将工程造价增加至每平方米 580 元的要求，双方产生矛盾。深圳市政府认为这是一个改革基建制度的突破口，基于蛇口工业区对基础工程实行承包制的启发，研究制定了《房地产公司工程招标试行办法》，决定采用公开招标的办法选择承建单位。最终，第一冶金建筑公司以每平方米 398 元的报价和比原工期缩短半年的条件中标。双方合同约定：提前一天完工奖励港币 1 万元；延迟一天罚款港币 1 万元。1983 年 6 月 28 日，5 万平方米的国际商业大厦仅用 16 个月比预定工期提前 94 天竣工（缩短工期 8 个月），工程质量优良，节省造价 22%（近 1000 万元）。此项改革被誉为深圳“敢闯”第一例。

同年，深圳在国内率先成立工程质量监督机构，确立了政府委托专业机构对工程质量实施监督管理的模式。

1982 年，颁布实施《深圳经济特区建筑工程施工招标投标暂行办法》（此为深圳进行工程招标的第一部指导性文件，规定了招标流程、招标办法和定标方法），初步形成建筑业的市场化运行机制（1983 年 5 月，广东省建委在深圳召开现场会，肯定了深圳的做法，并向全省推广工程招投标。至 1984 年，建筑施工招投标制度基本固定，1985 年，招投标工程已占全部基建工程的 90% 以上，招标工程完成 400 多项，总建筑面积 500 万平方米，工期一般缩短 20%）。

1983 年，成立深圳市合同预算审计站，负责合同审查签证、施工图预算和标底审查以及定额管理工作。成立深圳市工程质量监督站，加强对工程质量的监督和管理。

1985 年，《深圳市建设工程招标暂行办法》颁布，确立工程招标的组织形式、程序、方法和管理权限，首次提出将工程招标投标的组织工作下放

给项目管理单位。同时，把工程议标作为工程招标的一种补充形式列入管理办法。

同年，借鉴香港经验，颁布《深圳市基建工地地盘管理试行办法》，批准成立8家地盘管理公司，在国内最早实行工程监理制度。

1986年，《深圳市建设工程招标投标暂行办法的补充规定》颁布；同年发布《深圳市建设工程招标工作细则》，对项目管理单位的招标权进行审查，规范招标行为。

1988年，公布《关于建筑材料价差处理办法的若干规定》，理顺价格关系。

1989年，《关于深圳市建设工程招标投标若干问题的规定》发布，产生了以“谁投资谁负责招标工作”“以工程实物量计价方式招标”的新招投标形式。同年颁布《深圳市工程招标计价办法》，在国内率先推出符合国际惯例的工程量清单计价模式；改组地盘管理公司，审批成立一批监理公司。

1991年，改革基本建设投资管理辦法，进行分级审批。

1993年，通过全国第一部地方性招投标法规——《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》。规定凡政府投资或国有、集体企业投资额在300万元以上的工程必须实行招投标。同年颁布《深圳市关于扩大区一级基建项目及投资审批权限的暂行规定》，对各区实行切块管理；同时规定：凡企业投资技改和基建项目以及新产品、新技术的开发，能够自行解决建设和生产条件的，由企业自主决定，报政府有关部门备案。

1994年，通过全国第一部关于工程质量管理的地方法规——《深圳经济特区建设工程质量管理条例》，开启以法规的形式来保证招投标工作的新阶段，实行国际通用的“综合价格”计价的新模式。

1995年，通过全国第一部有关建设监理工作的地方法规——《深圳经济特区建设监理条例》，随后出台《监理工程师管理暂行办法》，成立全国第一个监理工程师协会。同年，进行工程计价依据和计价方法改革，编制全国第一部不以预算定额框框，而以财务成本为基础，适用于实物量计价的文件——《深圳市建筑装饰工程综合价格》。

1996年，《深圳经济特区施工企业管理规定》发布，规定设立施工企